

AZ 1991. ÉVI 69. SZÁMÚ TÖRVÉNY FOGALMA

Jakab Dénes-Barna

The author would like to draw our attention on the existence of an unjustified separation between the committed followers of the declared concept of autonomy and the designers of the autonomy's new forms, by the analysis of the concept based on the law number 69 year 1991 of the local administration and by the positions and possibilities of administration-autonomy.

Keywords: law, local administration, autonomy, politics

A „HELYI” (KÖZIGAZGATÁSI) ÉS MÁS AUTONÓMIAFORMÁK

A közigazgatási törvény kibocsátása, a benne foglalt „helyi” autonómia elméletének kidolgozása, valamint a hozzájuk kapcsolódó vélekedések és állásfoglalások felszaporodása nem egyszerűsítette le az egyébként is szövevényes autonómia-diskurzust. Épp ellenkezőleg: a különböző létező *autonómia-diskurzusok* (úgy mint kulturális, területi, személyi, regionális, vallási, politikai) viszonylagos disszonanciájának oka tulajdonképpen az autonómia elvont fogalmában való egyetértés. Ez az egyetértés elsősorban az autonómia [gr. auto – „ön” + nomosz – „törvény”, azaz öntörvényűség, függetlenség] etimológiai értelmezésére való ráhagyatkozásban, vagy éppen a szabadságfilozófiai autonómia-fogalmak bizonyos jegyeinek a politikai-jogi használatra való visszavetítésében áll.

A filozófiai autonómia – mint minden autonómiatörékvés paradigmatis esete – a minden külső tényezőtől függetlenné váló egyén saját maga számára hozott észtörvényeit jelenti. Tágabb értelemben akkor beszélhetünk a polgári közösség autonómiájáról, ha egy közösség a külső (jogi) törvényhozásában megnyilvánuló ésszerűséget – utólag – képes saját maga belső törvényhozásával egységes összhangban látni úgy, hogy abba ne keveredhessen semmiféle más, idegen elv.

Az autonómia-diskurzusban felmerülő bármely esetleges nézeteltérés oka nem az *autonómia* fogalom pontatlanságában, hanem sokkal inkább az *autonóm* jelzővel minősített közösség helyzetének eltérő értékeléséből adódik.¹ A politikai szféra alanyai egyfelől nem rendelkeznek feltétlenül egyetlen lineáris hierarchikus rendszer adott pontjához, tehát az illető alanyok rendelkeznek az eltérő hatáskör rend-

jén előálló szigetszerű jogosítványok és hatáskörök rendszerével, azaz autonómiával. Azonban az autonómia megléte mindaddig eldönthetetlen, ameddig a politikai alanyok egymáshoz viszonyított helyzete nem tisztázott. A lehetséges disszenzus másik oka, a politika projektív jellegéből kifolyólag, arra a helyzetre vonatkozik, amelyben az egymással kapcsolatban álló politikai szereplők egyébként rögzített viszonyrendszerét az egyik fél megváltoztatni igyekszik.

Az autonómia fogalom alkalmazásában előálló bármely rendellenességet egy rendszerelméleti-módszertani megfontolással csökkenthetjük. Ennek értelmében az autonómia fogalmát konstans regulatív eszmének tekintve bizonyos intézmények (rendszerek) és a bennük foglalt alrendszerek (más intézmények) sajátosságait valamint a köztük megengedett viszonyokat igyekszünk leírni. Ezzel az eljárással a logikai operacionális meghatározás igényeinek kívánunk messzemenően megfelelni.

Ebben a megközelítésben a helyi autonómia nem más, mint az alkotmány és a törvények, esetleg a nemzetközi törvények által is szabályozott jogállam egységes államigazgatási rendszerének központi és helyi szintekre tagolt alrendszere.

Az autonómia általános fogalmának rögzítése és a helyi autonómia fogalmára vonatkozó módszertani alapvetés után a dolgozat célkitűzése Románia 1991. évi 69. számú közigazgatási törvénynek az *autonómia* fogalmára vonatkoztatott elemzésére irányul. E cél érdekében összefoglalja a helyi autonómiát megtestesítő intézmények szerkezeti és működési sajátosságait, hatókörök korlátait. A fogalom további árnyalása végett az autonómia problémáját a közigazgatási hatalommegosztás és az európai szabályozás tükrében is láttatni igyekszik. Végezetül megpróbál a helyi autonómia kérdésének kapcsán egy egységes rálátást, átfogó perspektívát, értékelést adni.

¹ Az autonómia a politikai szféra egyetemes értéke. Mint érték „a politika alanyaihoz, az egyénekhez, a közösségekhez, a szervezetekhez, az államhoz, a nemzetekhez kötődő követelmény.” (Bihari-Pokol, 154.)

KÖZPONTI ÉS HELYI KÖZIGAZGATÁS

A napjainkban domináns² jog- és politikaelméleti megközelítések központi szereplője az állam, amelynek mint jogi intézménynek rendszerint három elemét szokták megkülönböztetni: a területet, népességet és a területi főhatalmat (szuverenitást). Ezen elmélet szerint bármely, az előbbi három tulajdonsággal rendelkező politikai közösség egyben államot alkot.

A helyi autonómia értelmezése szempontjából a szuverenitás fogalma bizonyos értelmezési nehézségek elé állíthat: a zavar oka a szuverenitás és az autonómia fogalmak tartalmi elemeinek tisztán formai jegyek, valamilyen „függetlenség” értelmében vett megfeleltetése.

Az, ami első pillantásra mégis összeegyeztethetetlennek tűnik, nem más, mint a szuverenitás, azaz a törvény általi jogszabályozás a politika, a gazdaság és a társadalmi élet minden területére kiterjedő hatáskörének, és másfelől a közigazgatási autonómia helyi ügyekre kiterjedő tárgyi és területi hatáskörének együttes alkalmazása vagy összeütközési lehetősége. Másodszorban az alkotmány által szavatolt területi egység és a helyi autonómia elveinek az együttes megléte tűnhet ellentmondásosnak.

Ilyen s hasonló indokoktól vezérelve a közigazgatási autonómia néhány túlzóan radikális értelmezésével kell számolnunk. Úgy tűnhet, hogy a helyi autonómia értelmezhető úgy is, „mint az állammal szembeni (szembenállási) alapjog”, akár mint „a kormánytól független, teljesen önálló” eszményi önkormányzat (Ficzere, 169.). Más szerzők szerint a szövetségi állam-tagállam és az egységes állam – autonómiagazgatású helyi közösség párhuzam az, ami arra csábíthatja az autonómia túlértékelőit, hogy az autonómia helyét a föderáció tagállamának a szövetségi államban betöltött szerepével tegye egyenlővé (Popa, 1999, 11–13.). Mindezeket összegezve, a helyi autonómia értelmezésével kapcsolatban valójában az önkormányzat³ kvázi államiségének kérdését kell kimerítően tárgyalni.

A látszatot erősítő további tényezők három általános politikai elvnek az államszervezésben és a helyi önkormányzatok működésében való együttes jelenlétével magyarázhatók. Valóban, az önkormányzat szervezeti felépítése messzemenően alkalmazza a

fő államszervezési elvek között számon tartott hatalommegosztás elvét (5. cikkely 1. szakasz). A parlament törvényhozói és a kormány végrehajtó tevékenységének megfelelően helyi közigazgatási szinten megkülönböztethetők a települési és megyei tanácsok tanácskozási és döntéshozó testületei, valamint a polgármesteri tisztség, mint végrehajtó szerv. Ez utóbbi, de a helyi tanács is, körülményeihez képest saját kisegítő apparátust tarthat fenn.

A helyi tanácsok a helyi közösséget érintő ügyekben határozatokat hozhatnak, amelyek végrehajtásához adott esetben az állami kényszer is alkalmazható. Ezek a határozatok a közigazgatási egység egészére nézve területileg hatályosak. A polgármester a határozatok végrehajtása érdekében rendeleteket hoz.

A hatalommegosztás elvének helyi szintű alkalmazása mellett a helyi közigazgatásban még két fontos politikai elv érvényesül: a népfeltség és a népképviselés elve. A képviselő elve szerint a helyi közigazgatási szervekbe a helyi közösségnek demokratikus szavazás útján megválasztott képviselői kerülhetnek be. Sőt, a közigazgatási törvény (1. cikkely 1. szakasz) értelmében a közösséget érintő fontos ügyekben kiírható a népszavazás, mint a közvetlen demokrácia gyakorlásának módja. A népfeltség elve szerint, s ez szorosan összefügg a részvétel elvével, a helyi szintű jogi normák megalkotásában alapvetően érintett a közösség.

Ezen kvázi állami jelleg mellett a helyi önkormányzatok és az állam közti különbség feltárása elsősorban a nemzeti szuverenitás és a helyi autonómia hatáskörei között fennálló különbségek elemzéséből adódik.

Az állami területi főhatalom szuverenitásának hatásköre a politikai, társadalmi, gazdasági élet minden területére – így a közigazgatási jogviszonyokra vonatkozóan is – kiterjedő szabályozás. Ennek a feladatnak a parlament az alkotmány által a jogforrások hierarchikus rendjében központi helyre besorolt törvények megalkotásával tesz eleget. A helyi közigazgatás jogszabályalkotása – bár erre is vonatkoznia kell az autonómia elvének – a jogforrások rendjének legalacsonyabb szintjén történik, tárgyát tekintve vagy a törvény helyi szintű végrehajtásáról rendelkezik, vagy a helyi érdekek körére terjed ki.

Mivel a két jogalkotó testület a társadalmi élet jogviszonyait a jogrendszer hierarchiájának különböző szintjein rendezi, ellentmondásmentesen fenntartható a két testület szabályalkotó tevékenysége. A kompromisszum, ami korántsem jelenti az intézményi alárendeltséget, nem más, mint a helyi közigazgatásra háruló normakonformitási követelmény. Ez a követelmény a törvényekkel és az alkotmánnyal összhangban állapítja meg a határozathozatal és a rendeletalkotás jogszerűségét.

Valóban, a jogforrások hierarchiájának és a központi-helyi munkamegosztásból eredő erőviszonyi különbségnek figyelmen kívül hagyásával a helyi kö-

² Vannak úgynevezett nem-domináns megközelítések, amelyek az állam szerepét az új társadalmi, gazdasági, világpolitikai kontextusban kevésbé tartják központi jellegűnek. Ezek az elméletek egyrészt a globalizálódó világrendszernek a nemzetállammal szemben történő pozíció-erősödéséről beszélnek.

³ A terminológiai pontosítás kedvéért: sem a közigazgatási törvény, de a romániai irodalom (például Popa, 1996; Popa 1999) sem használja az *önkormányzat* terminust (amelynek fogalmi megfelelője az *autoguvermare locală* lehetne). Sőt E. Popa határozottan elveti, mert szerinte ez a kormányzás, a kormány intézményének konotációit vonja maga után. A magyar, valamint az erdélyi magyar fogalomhasználatban viszont ez meghonosodott.

zösségek állami vagy kvázi állami szereplőkként volnának értelmezhetők. Ehhez azonban a helyi közösségnek a népfelség, a képviselőlet, a hatalommegosztás elvei mellett a külső és belső szuverenitás olyan jegyeivel kellene rendelkeznie, mint a nemzetközi kapcsolatteremtés joga, az állampolgári jogviszonyok szabályozásának képessége, az erőforrások feletti rendelkezés korlátlan joga, az alkotmányozási és a (teljes hatáskörű) törvényalkotás jogai. Ameddig ezek a jogosítványok az állam előjogai, addig a szervezeti és működési autonómia ürügyén nem beszélhetünk a helyi politikai közösség állami jellegéről.

A helyi autonómia nem más, mint a helyi közigazgatási szervek „feladat- és hatáskör sértetlensége” (Csefkó, 18.), vagy hasonló meghatározásban a „hatáskörök kizárólagos rendszere” (Popa, 1999, 13). A közigazgatási jogtudomány meghatározása szerint mindez a decentralizált államigazgatási modellben érvényesülő „vertikális-központi és helyi hatalmi-munkamegosztás” (Ficzere, 169).

AZ EURÓPAI SZABÁLYOZÁS JELLEGZETESSÉGEI

Amint azt a hazai közigazgatási autonómiakérdés szakírója, Eugen Popa megjegyzi, a romániai közigazgatási törvény megalkotásának legfőbb mintája a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) volt. Ezért – a közigazgatási autonómiafogalom értelmezésének rendjén – indokolt a mintakövetést lehetővé tevő európai szabályozásról is szót ejteni.

Az európai alkotmányjogi megközelítésben az autonómia szabályozásának kétfajta módszere honosodott meg (Popa, 1999, 39). Az autonómia szabályozása egyaránt megvalósulhat egy egységes és általános szabályozás, de akár az egyedi és különleges szabályozás rendszerében.

A Charta Preambulumának értelmezése szerint⁴ a helyi autonómia követelménye minden további nélkül egyenes következménye a demokrácia elvének. A Charta elképzelése szerint a jövő Európájának a helyi önkormányzatok alapintézményeit szentesítő decentralizált Európának kell lennie, amelyben biztosítják az egyén közügyekben való részvételi jogát.

Ez a jog az önkormányzat intézményének gyakorlatában megtestesülhet, hisz a Charta Preambulumának állásfoglalása szerint a közügyekben való részvétel „legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható”. A Preambulum, a törvény rendelkezéseit megelőzve kijelenti, hogy a közigazgatást sikerrel megvalósító intézménynek egy „tényleges feladatkörrel” kell bírnia, amelynek részét kell képez-

nie egy „demokratikusan létrehozott döntéshozó szervnek”.

A Chartának a tagállamok kötelezettségvállalását rögzítő 12. cikkelye úgy rendelkezik, hogy a Charta I. részének mintegy 30 szakaszából – a kijelölt szakaszokból 10-et választva – összesen 20 szakasz kötelező elfogadását ajánlja, figyelembe véve a nemzeti szabályozás jellegzetességeit.

Az önkormányzat jogintézményeinek szabályozását megvalósító I. rész nagyvonalakban az alábbi normákat ajánlja:

- a belső törvényhozás – s lehetőség szerint az alkotmány is – ismerje el az önkormányzat elveit;
- az önkormányzati jog gyakorlása a demokratikus választásokon megválasztott tanácsot vagy testületet illeti meg, amely neki megfelelő végrehajtó testülettel rendelkezik;
- az önkormányzatnak teljes és kizárólagos hatáskörrel, s a hatáskörön belül teljes döntéshozási szabadsággal kell rendelkeznie;
- a közigazgatási egységek határainak megváltoztatására irányuló döntést népszavazás vagy előzetes konzultáció előzze meg;
- szavatolnia kell a belső szervezés szabadságát;
- törvénynek kell szabályoznia a felmerülő összeférhetetlenségeket;
- az államigazgatási felügyelet csak alkotmányos, illetve törvényes alapon történhet, célja csupán a törvényesség és az alkotmányosság megállapítására irányulhat, a célszerűségi felügyelet egyedül az átruházott hatáskörök esetében megengedett;
- az önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretén belül saját pénzügyi forrásokkal rendelkezhetnek;
- szavatolnia kell a más helyi és külföldi önkormányzatokkal való társulás jogát;
- az alkotmánynak vagy a törvényeknek jogorvoslati lehetőséget kell biztosítaniuk a helyi önkormányzat jogi védelme érdekében.

A Charta 3. cikkelyének 1. szakasza a helyi önkormányzás fogalmának tömör foglalatát adja.⁵ Ezt a meghatározást – és más javaslatokat – messzemenő pontossággal követett a hazai jogalkotó.

Visszatérve az európai szabályozás fentebb említett kettős lehetőségére, megállapíthatjuk, hogy sem a Charta, sem pedig a hazai törvényalkotó nem tesz említést és nem is szentesíti az egyedi és különleges autonómiafajtát. Ezt a szabályozást elsősorban olyan, a történelmi és nyelvi sajátosságokat szem

⁴ A Charta szövegét itt is és az alábbiakban is a hivatalos magyarországi fordítás, az 1997. évi XV. t. kihirdetett változata alapján idézem. Lelőhelye: Verebely hivatkozott írásának Függeléke.

⁵ „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényeges részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”

előtt tartó, arra különösen érzékeny államokban honosították meg, mint Spanyolország vagy Olaszország, amelyek alkotmányai a községi autonómia mellett az autonóm közösségek helyzetének szabályozását is tartalmazzák, elismerve egyes provinciák nyelvi, gazdasági, történelmi, kulturális sajátosságait.

AZ AUTONÓMIA SZERKEZETI ELEMZÉSE

Az 1991. november 26-i 69. számú közigazgatási törvény 10 fejezetre és összesen 131 cikkelyre oszlik. Ebből az első fejezet az általános rendelkezéseket tartalmazza, a második, a harmadik és a ötödik fejezetek az önkormányzati intézményekre (helyi tanács, polgármester, megyei tanács) vonatkozó jogszabályokat tartalmazzák. Külön fejezet foglalkozik a főváros közigazgatásával. A 7-8. fejezetekben az önkormányzatok anyagi és pénzügyi jogviszonyairól, míg a kilencedik fejezet a prefektúra intézményéről rendelkezik.

Az autonómia definíciója az első fejezet, 1. cikkely 2. szakaszában a következőképp van megfogalmazva: „A helyi autonómia a helyi közigazgatás szervezésére és működésére vonatkozóan a helyi közigazgatási szerveknek azon jogát és valóságos képességét jelenti, hogy az általuk képviselt helyi közösség érdekében a közügyek jelentős részét saját hatáskörükben és felelősségükre megoldják és intézik.”⁶

Az autonómiáról írott könyvének V. fejezetében Popa az autonómia fogalmának felvázolása érdekében a strukturális elemzés teljességgel elfogadható módszerét alkalmazza. A közigazgatási törvény szövegének autonómia meghatározásából kiindulva, az autonómia három fontos szerkezeti elemét különböztetve meg (Popa, 1999, 45–46.), melyek szerint az autonómia az ennek megfelelő három szinten nyilvánul meg, nevezetesen *szervezeti*, *működési* és *ügymenet* szinteken. Strukturális autonómiaértelmezésének alapján a törvény szövegében felbukkanó különböző jogintézményeket – a már megadott felosztási kritérium alapján – a felsorolt kategóriák valamelyikével értelmezi. Az alábbiakban követjük módszerét és elemzését.

A szervezeti autonómia a helyi közigazgatási intézmények önszerveződési képességét jelenti. A helyi közigazgatás főbb szervei (az 1996. évi 29. törvény és az 1996-os választásoktól kezdve a megyei tanács is) egyetemes, egyenlő, titkos és szabad választás útján nyerik el összetételüket. A választhatósági elv további rendelkezéseinek értelmében az alpolgármestert, a tanácsai szakbizottságokat, a megyei tanácselnököt (és alelnököt), a megyei tanács állandó értekezletének tagjait maguk a testületek választják meg.

Az önszerveződési elv további következménye az, hogy a helyi tanácsok rendelkeznek e helység statútumának, a tanács szervezeti szabályának, a belső személyzet meghatározásának hatáskörével.

A közszolgáltatások megszervezésének területén érvényesülő autonómia két fő irányba mutat. Egyfelől a helyi érdek felmérésével és figyelembevételével a helyi tanács saját szervezetén belül létrehozhat közszolgálati célú intézményeket, de ugyanúgy létrehozhat saját jogi személyiséggel rendelkező önálló közszolgáltatókat (regiile autonome) és közintézményt.

A működési autonómia nem más, mint a helyi közigazgatási szerveknek saját hatáskörön belüli szabad eljárási joga és lehetősége. A szubszidiaritás elvéből kiindulva a helyi szervek rendelkeznek a helyi kezdeményezés jogával. Ez az igazgatási jog a tárgyi illetékesség körén belül korlátlan. Továbbá, a működési autonómia másik fontos vonása a helyi és megyei tanácsok testületi vagy kollegiális jellegében áll. Ez az intézmény demokratikus jellegét erősíti: az érvényes döntés meghozatalának feltétele a kvórum és a megfelelő arányú többség. A kollegialitás mindazonáltal nem értelmezhető a kollektív felelősségvállalás intézményesüléseként. Sőt, a törvény 32. cikkelyének 1. szakasza értelmében a felelősség csakis egyéni jelleggel rendelkezhet. Ennek értelmében a tanácsstag szavazata – egyéni kérésre – bejegyezhető a gyűlés jegyzőkönyvébe.

Az ügyviteli autonómia alapja a helyi közigazgatás szerveinek jogi személyiségében gyökerezik. Mint jogi személyek jogképesek, azaz saját személyükben jogok és kötelezések birtokosai lehetnek. Ez a jogképesség elengedhetetlenül fontos, e nélkül az önkormányzatok képtelenek lennének rendelkezni a törvény által garantált vagyoni, anyagi erőforrásokkal. Az ügyviteli autonómia – ugyancsak a helyi érdekek értékelésének függvényében – az önkormányzati javak önálló kezelési, megőrzési, felhasználási jogát jelenti.⁷

A HELYI HATALOMMEGOSZTÁS

Az alábbi fejezetben az autonómia elvén működő intézményeknek főleg más, hasonló közigazgatási intézményekkel való viszonyára, a helyi hatalommegosztás elveire, az államot helyi szinten képviselő szervek és az önkormányzati szervek kapcsolatára, egyáltalán a maga dinamikájában tekintett helyi közigazgatási tevékenység határhelyezeteire, azaz korlátaira kíván a dolgozat szerzője választ keresni. Így az önkormányzati hatáskörök részletező kifejtése helyett, a dolgozatnak az első fejezetben kijelen-

⁶ Saját fordításban.

⁷ A dolgozat tartalmi és területi korlátai miatt nem vállalkozhattam a Popa által felvetett kérdés, nevezetesen az ügyintézési autonómia egyik elemeként számon tartott pénzügyi autonómia problémájának elemzésére. A probléma téje a speciális (pénzügyi) területének a helyi autonómia rovására történő kiterjedése. Lásd Popa, 1999, 91–99.

tett módszertani elképzelései alapján inkább az önkormányzatok intézményi összefüggéseinek tisztázására szorítkozom. Az önkormányzati jogosítványok, hatáskörök elszigetelt tárgyalása helyett az önkormányzatnak, mint hatalmi tényezőnek az elemzését kívánom feltárni az erre vonatkozó jogszabályok alapján. A hatalomgyakorlás jellegéből, az illető szerveknek a többi hatalmi szervekhez fűződő viszonyából, érintettségéből aztán visszakövetkeztethetünk az autonómia sajátosságaira.

A helyi autonómia elveit megvalósító intézmények a helyi és megyei tanácsok, illetve a polgármester, amelyek a kormány helyi képviselőjével gyakorolják a helyi hatalmat. Ám miféle kapcsolatban állnak ezek a szervek?

Szimbolikus jelentőséggel bír az a tény, hogy bizonyos zavarodottság uralkodik a „helyi” jelleg értelmezésében. Popa meglátása szerint az Alkotmány és a törvény szabályozása nem vezetett konvergens meghatározásokhoz (Popa, 1999, 2–3). Sőt az Alkotmány egyenesen pontatlanul alkalmazza a „helyi” terminust: értve alatta a polgármestert, a községi, a városi, a megyeszékhelyi tanácsokat és a megyei tanácsot amikor a központi közigazgatással szemben tételezi, viszont az Alkotmány 120. cikkelyének 1. szakaszából a helyi közigazgatás szerveinek felsorolásakor kimarad a megyei tanács, amelyet egy következő cikkelyben külön szabályoz, bár a megyei tanácsra vonatkoztatva az autonómia értelmezhető mind szervezeti, mind működési, mind pedig ügyviteli formaként. Ennek ellenére Popa egy korábbi munkájában igen szűkszavúan – nem kis megdöbbenést okozva – azt állítja, hogy a megyei tanács nem autonóm testület, mert „a megyei érdeket mozditja elő” (Popa, 1995, 20). Úgy tűnik, Popa szerint a megyei tanács nem rendelkezik saját jelképes problematikussá állásfoglalást mellőzve is további kérdés fogalmazható meg.

A közigazgatási törvény megfogalmazása szerint a megyei és települési tanácsok között fennálló kapcsolat – bár nincsen alá- és fölérendeltségi viszony –, amely a törvény szerint az előbbinek az utóbbival szembeni koordinációjából áll, egy nem-kölcsönöségi viszonyt feltételez. Kérdéses, hogy a 63. cikkely 1. szakaszának (a), (c), és (e) pontjai szerint biztosított hatáskörök, úgymint a települési tanácsok munkájának összehangolása, a jogi tanácsoknak nyújtandó jogi, technikai és más természetű támogatás és segítség, valamint az egész megyére kiterjedő terv- és prognóziskészítés, és főleg annak további nyomon követése nem értelmezhető-e a felügyelet valamilyen formájaként az autonómia rovására?

A közigazgatási hatalommegosztás másik paradigmatis esete a prefektus és az immár tágran értelmezett autonóm szervek (megyei, települési tanácsok, polgármester) viszonya. Bár a törvény itt sem szentesít semmiféle alá- vagy fölérendeltségi viszonyt, a prefektus, hatáskörének gyakorlásában

egyoldalú jogosítványokkal rendelkezik az autonóm intézményekkel szemben. Maga a prefektusi intézmény nem rendelkezik önállósággal, mert az állam területi képviselőjeként annak alárendeltje. A közigazgatási törvény előírásainak megfelelően a prefektúra feladat- és hatásköre a nemzeti érdekek, a törvényességnek és alkotmányosságnak a betartására vonatkozik. Ennek értelmében a prefektus utólagos normakonformitási kontrollt gyakorol: a prefektusnak jogában áll a törvényes idő keretén belül a közigazgatási bíróságon megtámadni az általa jogelátnak tartott döntést vagy határozatot.

Annak eldöntésében, hogy a jogszerűség ellenőrzési joga a közigazgatási tutela esete-e vagy sem, a már idézett Popa egyedüli szempontként a döntés és határozathozatal szabadságát jelöli meg. Ebből a szempontból nézve a kérdést megállapítható, hogy a prefektusnak nem áll lehetőségében a döntéshozatal befolyásolása, annak ellenére, hogy megfigyelőként jogában áll a helyi tanácsüléseken való részvétel, azonban ez nem jár együtt a szavazati jog gyakorlásával. Amennyiben a prefektus a közigazgatási bíróság előtt megtámadja a tanácsi határozatot, befolyásolhatja a törvény kihirdetésének időpontját, de annak jogkövetkezményein nem változtathat: a határozat, illetve a döntés joghatásának és időbeli hatálynak kezdete annak közlése, vagy kihirdetése.

Ezen hatásköre mellett a prefektus rendelkezik az önkormányzati intézmények megalakulásával és feloszlásával, illetve felfüggesztésével kapcsolatos hatáskörökkel. A prefektusnak (vagy küldöttének) részt kell vennie a helyi tanács alakuló ülésén, ugyanis e részvétel a megalakulás elengedhetetlen formai feltétele. A bíróság végleges döntése után, a prefektus javaslatára, kormányhatározat dönthet a polgármester menesztéséről, vagy hasonlóképpen a bíróság indokolt kérésére a prefektus rendeletében felfüggesztheti tisztségéből a polgármestert.

A helyi hatalommegosztás további paradigmatis esete a települési tanács és a polgármester közötti viszony. Ez a viszony, ellentétben a megyei és helyi tanács vagy a prefektusi és a helyi közigazgatási szervek aszimmetrikus hatásköri viszonyaival, egymás kölcsönös ellenőrzésén alapul. A polgármester és a tanács kölcsönös hatalomkorlátozásának lehetőségeiképpen a polgármester – bár a helyi közigazgatás vezetője – a 42. cikkely 1. szakasza szerint felelősséggel tartozik a tanácsnak. A polgármester a tanács határozatainak végrehajtója, ám másfelől rendelkezik az általa törvénytelennek ítélt határozat kapcsán a prefektus értesítési jogával. A polgármesteri intézménynek a 43. cikkelyben biztosított hatáskör kapcsán elgondolkodtató, hogy az ott (és csakis ott) szabályozott államigazgatási feladatok gyakorlásában (mint például az anyakönyvvezetés, gyámhatósági eljárás, választások vagy népszámlálás esetében előálló feladatok), a polgármester az állam képviselője, s egyben neki alárendelt helyzetbe kerül.

KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozat többször is bevallott célja szerint a közigazgatási autonómia közhatalmi helyzetét és lehetőségeit, annak európai és a hazai jogszabályozásban rögzített jellegzetességeit kívánta felszínre hozni.

Bármilyen autonómia-diskurzusra vonatkoztatva, a jogintézményi megközelítés haszna a politikai hatalomgyakorlásnak stabil jogi keretbe történő egybefoglalásában áll. A helyi közigazgatási autonómiának az 1991. évi 69. számú törvény alapján való értelmezésével a szerző fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy indokolatlan válaszfal húzódik az autonómia már deklarált elvének elkötelezettjei és az autonómia új formáinak tervezői között. Bár a szerző maga is az autonómiakérdés újragondolásának, a meglévő közigazgatási autonómia bővítésének és új autonómiaformák bevezetésének híve, úgy gondolja, hogy az önkormányzatok közigazgatási autonómiájában rögzített hatásköri jogosítványok ésszerűen kihasználhatók. A jelenlegi közigazgatási törvénynek az 1. cikkely 2. és 4. szakaszaiban a román törvényhozó mindenkor félélelmeinek pregnáns kifejezését fogalmazta meg, kijelentve, hogy az autonómia csak közigazgatási (azaz sem politikai, sem etnikai) lehet, amely nem károsíthatja meg az állam területi egységét.

A törvény, bár messzemenően követi a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának ajánlásait, a

centralista államigazgatási hagyomány reflexterében formalista marad. Például: bár népszavazás kiírását rögzíti a közigazgatási egységek határainak önkényes megváltoztatásának megakadályozására, mégis rögzíti a kialakult status quo-t.

Bár a törvény a közigazgatási jog alanyaként egyértelműen a helyi közigazgatási szerveket jelöli meg, a helyi kollektivitás fogalmának szentesítésével a jogrendszerben precedenst teremthet, és ugyanakkor a kollektív jogok mindeddig egyoldalú vitájában fogódzót jelenthet. Bár az Alkotmány még ingadozott a helyi autonómia fogalmának meghatározásával, a közigazgatási törvény pontosabb fogalmazásával, a közigazgatási törvény pontosabb fogalmazásával szintén előrevetítheti a települési és megyei, illetve helyi közösségek közti függetlenség rendjén a tágabb, például regionális autonómia jogrendszerbe való beiktatásának lehetőségét.

A mai kisebbségi autonómia-diskurzusok sok szereplője az autonómia szimbolikus jegyeit dédelgeti, mintsem annak jogintézményi alapján gondolkodna. Összegzésül: bármely – jogállami keretek között megvalósítandó – autonómiatervezés egyik elsődleges feladata felmérni annak a politikai közönségnek a jellegét, amelynek alrendszereképpen autonóm közösséget kívánunk meghatározni, majd tisztázni az illető közösséget képviselő szervek intézményi hatásköreit, más intézményekkel való viszonyát.

IRODALOMJEGYZÉK

Bihari Mihály, Pokol Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1992.

Csefkó Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű*. Új Historica Kiadó. Villány, 1999.

Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Általános rész. Osiris Kiadó. Budapest, 1998.

Legea administrației publice locale. Legea Nr. 69 din 26 noiembrie 1991, republicată în Monitorul Oficial Nr. 79 din 18 aprilie 1996.

Popa, Eugen: *Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept*. Editura Servo-Sat, (h.n.) (é.n.)

Popa, Eugen: *Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România*. (Teză de doctorat) Cluj-Napoca 1995.

Popa, Eugen: *Autonomia locală în România*. Editura All Beck, 1999.

Verebely Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. (Függelékként tartalmazza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját és a Regionális Önkormányzat Európai Chartájának tervezetét). Közigazgatási és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.